

---

# Rechters en plaatsvervangers: hun aantal, hun opleiding en hun nevenfuncties

*T.A. van Kampen & J.P. Loof*

---

## 1. Introductie

Deze bijdrage bevat een verslag van de reacties op en de discussie naar aanleiding van de hiervoor opgenomen inleiding van Ingelse. Op de symposiumdag werd een eerste reactie op het betoog van Ingelse gevraagd aan J.J.I. Verburg – op dat moment nog rector van de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) en tegenwoordig vice-president van de rechtbank Den Haag. Zijn opmerkingen zijn grotendeels in deze bijdrage verwerkt. Voor het overige bevat deze bijdrage enkele meer persoonlijke kanttekeningen van de auteurs bij de op het symposium en daarbuiten gevoerde discussie over de recrutering, opleiding en nevenfuncties van rechters en rechters-plaatsvervangers.

## 2. Plaatsvervangers: frisse wind of risicofactor?

In het betoog van Ingelse lag de nadruk vooral op de waarde van de rechter-plaatsvervanger als een 'frisse wind' waarbij de rechterlijke macht gebaat is. Hij concludeerde dan ook dat dit instituut behouden zou moeten blijven, mits daarbij enkele randvoorwaarden in het oog worden gehouden. Verburg meent echter dat het instituut rechter-plaatsvervanger een veel minder omvangrijke rol binnen de rechterlijke organisatie zou moeten krijgen: 'Indien de zittende magistratuur haar professie serieus neemt, dan horen daar geen rechters-plaatsvervangers in thuis.' Zijn redenen voor deze opvatting zijn van tweeërlei aard.

In de eerste plaats is er het veelgehoorde argument dat er bij de plaatsvervangers, met name als die afkomstig zijn uit de advocatuur of het openbaar bestuur, meer reden is om te vrezen voor (een schijn van) belangenverstrengeling dan bij de beroepsrechters.<sup>1</sup>

1 Zie hierover: F.A.M. Stroink & M.F.J.M. de Werd, 'Advocaat en rechter?', *Trema* 1994, p. 307-309; T.K.A.B. Eskes & L.E. de Groot-van Leeuwen, 'De plaatsvervanger tussen rechtspraak en opspraak', *Trema* 1996, p. 197-201; L.H.A.J.M. Quant, 'Togavullers', *Advocatenblad* 1997, p. 208-210.

Ook met betrekking tot andere categorieën plaatsvervangers is wel betoogd dat het gevaar van belangenverstrengeling of schijn van partijdigheid aanwezig is, bijvoorbeeld bij leden van het OM die als rechter-plaatsvervanger optreden in strafzaken en bij rechters die binnen hun eigen arrondissement optreden als kantonrechter-plaatsvervanger (een eventueel hoger beroep tegen hun

Zij vormen dus een 'risicofactor'. In de tweede plaats is het rechter-plaatsvervangerschap in de laatste decennia uitgegroeid tot een fenomeen dat al lang niet meer functioneert als 'plaatsvervangings' in de strikte zin des woords. Om de woorden van Van der Weij, voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), te gebruiken:

'Je zag plaatsvervangers optreden terwijl ook alle vaste rechters volop in bedrijf waren. Je zag ze bovendien in grote getale optreden. Rechters-plaatsvervangers (...) vielen in waar niemand was uitgevallen en ze kwamen van de reservebank het veld op zonder dat er iemand geblesseerd was.'<sup>2</sup>

Met de NVvR en overigens ook de Minister van Justitie<sup>3</sup> meent Verburg dat de inzet van plaatsvervangers om structurele tekorten aan beroepsrechters op te vangen onwenselijk is vanuit het oogpunt van kwaliteit en toenemende professionalisering van de rechtspraak. Het mag niet zo zijn dat sommige rechterlijke colleges van plaatsvervangers afhankelijk zijn om te kunnen blijven draaien. In de ogen van Verburg zou er voor het rechter-plaatsvervangerschap alleen nog ruimte moeten zijn in het kader van een oriëntatie, voor bijvoorbeeld juristen uit de wetenschap of het bedrijfsleven, op een mogelijke overstap naar de rechterlijke macht, dan wel in het kader van de opleiding van raio's of buitenstaanders.

Het argument van het grotere gevaar voor de schijn van belangen-verstrengeling wordt door Ingelse volmondig gedeeld.<sup>4</sup> Hij verbindt hier echter niet de conclusie aan dat het rechter-plaatsvervangerschap voor advocaten en anderen moet worden afgeschaft, maar laat het bij het aanbrengen van enkele waarborgen om deze (schijn van) belangenverstrengeling of partijdigheid te voorkomen.<sup>5</sup> De overgrote meerderheid van de discussiedeelnemers volgt Ingelse hierin. Er worden nog wel enkele voorstellen gedaan voor extra waarborgen, naast de door Ingelse genoemde:

- plaatsvervangers alleen inzetten in meervoudige kamers;
- plaatsvervangers niet alleen incidenteel inzetten in bepaalde specifieke procedures (bijvoorbeeld adoptieprocedures), maar meer structureel inroosteren en laten rouleren, zodat een gevarieerd werkterrein wordt gecreëerd;

vonnissen zou dan beoordeeld moeten worden door hun directe collega's binnen de rechtbank). Zie G.P. Hamer & A.M. Kengen, 'Leden van het Openbaar Ministerie als rechter-plaatsvervanger', *Advocatenblad* 1997, p. 401-402; M.P.A.M. Fruytier, 'Advocaat en rechter', *Trema* 1995, p. 95 en de brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 3 november 1997, *Kamerstukken II* 1997-1998, 25 600 VI, nr. 12, p. 2.

<sup>2</sup> L.C. van der Weij, 'De vervanger vervangen', *Trema* 1997, p. 320.

<sup>3</sup> Althans de vorige Minister van Justitie, mevrouw Sorgdrager. Zie de in noot 1 vermelde brief aan de Tweede Kamer van 3 november 1997.

<sup>4</sup> P. Ingelse, 'De blinddoek van de advocaat-rechter-plaatsvervanger zit niet goed', *NJB* 1996 p. 632-636.

<sup>5</sup> Zie p. 157 van deze bundel en *NJB* 1996, p. 635-636.

- zorgen voor een voldoende terugkoppeling naar en begeleiding van de plaatsvervangers (dus niet over de stukken raadkameren en ze twee weken later de concept-uitspraak laten inleveren);
- opstellen van een statuut per gerecht, of een statuut voor alle gerechten, om zo uniforme 'spelregels' vast te leggen ten aanzien van de positie van rechters-plaatsvervangers.

Al met al kan gesteld worden dat met betrekking tot de plaatsvervangers, althans wat betreft de discussiedeelnemers, de frisse-windopvatting het wint van de risicofactor-gedachte. Overigens meent Ingelse dat de 'frisse wind' niet alleen door plaatsvervangers verzorgd kan worden; ook overstappers kunnen daarvoor zorgen en daarnaast zal ook het rouleren over verschillende sectoren er een bijdrage aan kunnen leveren dat rechters van vastgeroeste ideeën worden afgebracht. Met het oog op de 'frisse wind' is het ook een bewuste keuze geweest om de cursussen van het SSR tevens open te stellen voor advocaten. Een versterking van de mogelijkheden om enkele jaren uit de rechterlijke macht te stappen, zou wellicht ook een goede bijdrage kunnen leveren aan een rechterlijke macht die min of meer continu gevoed wordt door invloeden 'van buitenaf'.

### 3. Nevenfuncties

De hierboven bedoelde 'voeding' kan natuurlijk ook heel goed plaatsvinden doordat beroepsrechters nevenfuncties bekleden, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan ziekenhuis-, school- of verenigingsbesturen. De discussiedeelnemers zijn niet geneigd om al te veel gewicht toe te kennen aan de mogelijke belangenverstrengelingsbezwaren die daarbij zouden kunnen optreden. Met verwijzing naar de Duitse situatie wordt gesteld dat voorkomen zou moeten worden dat in Nederland een rechterlijke macht ontstaat die 'geheel geëngageerd is in het eigen systeem'.

Wij zouden hieraan willen toevoegen dat het bekleden van nevenfuncties door rechters inderdaad zeer waardevol is en niet op bezwaren hoeft te stuiten,<sup>6</sup> mits dit gepaard gaat met de noodzakelijke openheid. De regel van art. 44, tweede en derde lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra), dat nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren en raio's openbaar zijn, is dan ook de enig juiste.<sup>7</sup> Openbaarheid is van wezenlijk belang met het oog op het vertrouwen van het 'publiek' in het rechtsbedrijf.

6 Vgl. op dit punt het rapport 'Onverenigbaarheden' van de Commissie-Van Julsingha van de NVvR, *Trema* 1980, p. 180 en H.F. van den Haak, 'Privacy: a conflict between me and myself', *Trema* 1987, p. 15-16. Zowel de commissie als Van den Haak juichen het toe dat leden van de rechterlijke macht door het vervullen van nevenfuncties goed geïnformeerd worden over wat er in de samenleving omgaat.

7 De wijziging van de de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren waarbij dit artikel werd ingevoerd stamt overigens pas uit 1996 (*Stb.* 1996, 590) en trad op 1 januari 1997 in werking.

Het vertrouwen in de rechterlijke macht als onpartijdig oordelende instantie dient niet alleen *in abstracto* beleden en onderstreept te worden, maar ook *in concreto* gewaarborgd te worden door een reële controlemogelijkheid voor belanghebbenden. Openbaarheid en publicatie van de gegevens inzake nevenfuncties op een makkelijk toegankelijke plaats zijn simpelweg noodzakelijk om een functionele inhoud te geven aan het instrument van de wraking als middel voor de justitiabele (of zijn raadsman) om in een individuele zaak de rechterlijke onpartijdigheid te verzekeren. De regeling van art. 44, derde lid, Wvra, dat het register van nevenfuncties ter inzage ligt bij het gerecht of parket, is in deze tijd van telecommunicatie wellicht zelfsodeloos omslachtig.<sup>8</sup> Het is ook van belang dat advocaten tijdig de samenstelling van het rechtscollege dat 'hun' zaak zal behandelen kennen. Met alleen een nevenfunctie-register is dat nog niet voldoende gewaarborgd. De door Alkema gesuggereerde internet-site voor elk rechtscollege zou hier uitstekende diensten kunnen bewijzen.<sup>9</sup>

Overigens dient hierbij dan wel zorgvuldig gecontroleerd te worden of de opgave van de nevenfuncties door rechters en rechters-plaatsvervangers bij alle rechtscolleges adequaat geschiedt. In 1997 vormden krantenberichten over aanzienlijke lacunes in de registers nog aanleiding voor het stellen van Kamervragen.<sup>10</sup> De Minister van Justitie weet de geconstateerde lacunes toen nog aan het feit dat de registratieplicht pas een half jaar daarvoor was ingevoerd en twijfelde er niet aan dat 'volledige praktische implementatie' op korte termijn een feit zou zijn. Of daarvan nu, inmiddels bijna twee jaar later, sprake is, hebben wij niet persoonlijk onderzocht. Wij kunnen echter wel constateren dat er incidenteel nog wel wat rechters (met name plaatsvervangers) zijn die 'in de wandelgangen' toegeven dat zij nog niet zo hard achter de melding van hun nevenfuncties hebben aangelopen.<sup>11</sup> We mogen aannemen dat deze nalatigheid niet meer wordt ingegeven door dezelfde geforceerde privacy-argumenten die in de jaren

8 Overigens worden op grond van art. 7 lid 3 wet op de Raad van State de nevenfuncties van de staatsraden (inclusief de deeltijd-staatsraden in buitengewone dienst) jaarlijks gepubliceerd in de *Staatscourant*, meest recent *Stc.* 1998, nr. 203, p. 12.

9 Zie p. 4 van deze bundel. De zittende magistratuur is inmiddels bezig met de eerste voorzichtige stappen op het internet. De 'Contourennota modernisering rechterlijke organisatie', *Kamerstukken II* 1998-1999, 26 352, nr. 2, maakt (op p. 23) melding van het project Elektronisch loket rechterlijke organisatie (Elro), waarbinnen vanaf begin 1999 experimenten van start gaan met een gemeenschappelijke internet-site ten behoeve van publieksvoorlichting, elektronisch berichtenverkeer en digitale beschikbaarheid van publieksfolders.

10 *Aanhangsel Handelingen II* 1996-1997, nr. 1394.

11 Wie goed tussen de regels door kan lezen, ziet dat de Minister van Justitie dit misschien wel moet beamen. Hij heeft op 1 februari 1999 aan de Tweede Kamer gemeld (*Kamerstukken II* 1998-1999, 26 352, nr. 3, p. 4) dat de registers waarin de nevenfuncties van rechters-(plaatsvervangers) sinds de wettelijke invoering per 1 januari 1997 steeds vollediger zijn geworden: 'De presidenten van de gerechten hebben laten weten dat inmiddels de (neven)functies van de vaste rechters, enkele uitzonderingen daargelaten, zijn geregistreerd.' Wat de *vaste* rechters betreft verloopt de registratie dus wel goed, maar hoe staat het met de plaatsvervangers (ten aanzien waarvan juist gesproken wordt over een verhoogd risico op belangenverstrengeling)?

'80 nog vanuit de rechterlijke macht naar voren werden gebracht in reactie op NVvR-voorstellen om op basis van vrijwilligheid te komen tot een registratie van nevenfuncties.<sup>12</sup> In de voorbereiding van art. 44 Wvra medio jaren '90 klonken deze geluiden niet meer echt door. Het lijkt eerder zo te zijn dat er sprake is van een zekere laksheid, ingegeven door de diepgewortelde overtuiging dat iedere rechter of plaatsvervanger sowieso buitengewoon alert is op het voorkomen van situaties waarin sprake zou kunnen zijn van tegenstrijdige belangen.<sup>13</sup> Met andere woorden: De individuele rechter of plaatsvervanger controleert zichzelf en daarmee is de zuiverheid van zijn handelen reeds gewaarborgd.

Nu is er op dit punt in Nederland inderdaad geen sprake van concrete misstanden en dus ook geen reden voor wantrouwen richting rechters of plaatsvervangers, al zal de heer Rem daar wellicht nog niet van overtuigd zijn.<sup>14</sup> Dat staat echter geheel los van het feit dat het handelen van rechters en plaatsvervangers op dit punt controleerbaar gemaakt moet worden, zodat 'justice' kan worden 'seen to be done'. Hiervoor is volledige openheid en openbaarheid een vereiste. Aan de melding van nevenfuncties door alle beroepsrechters en plaatsvervangers dient dan ook strikt de hand te worden gehouden, zonodig met de toepassing van enigerlei vorm van sancties.<sup>15</sup>

Ten slotte, over de toelaatbaarheid van bepaalde nevenbetrekkingen moet wellicht nog maar eens een nadere afweging plaatsvinden (door de beroepsgroep zelf – ligt hier geen mooie taak voor de Raad voor de rechtspraak? – of door de wetgever). Wat bijvoorbeeld te denken van rechters die lid zijn van de Eerste Kamer der Staten-Generaal? Rechtssocioloog N. Huls maakte in zijn Leidse oratie melding van het feit dat bij de behandeling van de Wet schuldsanering natuurlijke personen in de Eerste Kamer het woord werd gevoerd door drie rechters, terwijl deze beroepsgroep direct belang had

12 Vgl. K.E. Mollema, 'Te (neven)actief', *Trema* 1987, p. 1-2 en J.H. Blaauw & M.E.Th. de Bruin-Luikinga, 'Melding en openbaarmaking nevenfuncties', *Trema* 1987, p. 13-14.

13 Zie voor een voorbeeld Quant 1997 (*supra* noot 1), p. 208.

14 Vgl. H. Korver & R. Couwenhoven, 'Advocaat op een kussen: de bizarre kruistocht van Henk Rem tegen het Gerechtshof Arnhem', *De Telegraaf* 8 januari 1994; N. Burhoven Jaspers, P. Ruijs, H. Rem & R. van der Vaart (red.), *Rapport Integriteit Rechterlijke Macht*, Wassenaar 1996. Zie over dit rapport M.F.J.M. de Werd, 'Verontruste burgers over de integriteit van de rechterlijke macht', *Trema* 1997, p. 101-105.

15 Het is overigens maar de vraag of er naar de huidige wetgeving mogelijkheden zijn om aan individuele rechters-(plaatsvervangers) enigerlei sanctie op te leggen indien zij in gebreke blijven nevenfuncties te melden. De Wet R.O. en de Wvra voorzien hier niet in. Wel is er door de presidentenvergaderingen een leidraad vastgesteld voor een uniforme wijze van registreren en heeft de Minister van Justitie het voornemen om een wettelijke bepaling op te stellen die het het mogelijk maakt dat concrete handelingen van een rechter door zijn functionele autoriteit kunnen worden getoetst, met het oog op een goede vervulling van zijn ambt dan wel de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. *Kamerstukken II* 1998-1999, 26 352, nr. 3, p. 6. Het lijkt ons, zolang deze wettelijke bepaling er nog niet is, in ieder geval technisch wel mogelijk om plaatsvervangers die hun nevenfuncties niet hebben gemeld, niet langer voor zittingen op te roepen. Of dit praktisch gezien ook mogelijk is (blijven er dan genoeg rechters over om alle zaken binnen redelijke termijn af te handelen?) is een tweede.

bij bepaalde aspecten van die wet.<sup>16</sup> Huls toont zich ongelukkig over het feit dat in Nederland rechters mede-wetgever kunnen zijn. Andersom geldt dit argument echter misschien nog wel sterker: Kunnen mede-wetgevers rechter zijn?<sup>17</sup> De president van de rechtbank Leeuwarden, G. Vrieze, stelde in antwoord op vragen van een journalist:

‘Wat mij betreft verbiedt de wetgever het volksvertegenwoordigerschap voor leden van de rechterlijke macht. Je kunt op dergelijke functies zonder veel moeite het Procola-arrest toepassen dat de strekking heeft dat iedere schijn van belangenverstrengeling tussen wetgever en rechterlijke macht wordt vermeden.’<sup>18</sup>

De Minister van Justitie heeft inmiddels in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat het ook wat hem betreft aanbeveling verdient dat binnen de rechterlijke organisatie een discussie op gang wordt gebracht over de vraag welke (neven)functies naast het rechterschap kunnen worden uitgeoefend en de vraag wanneer sprake is van een zodanige betrokkenheid bij een bepaalde zaak dat de rechter zich dient te verschonen. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie zal hiernaar een onderzoek verrichten dat behulpzaam moet zijn bij die discussie en wellicht de basis kan vormen voor een nader te ontwikkelen integriteitsbeleid en een gedragscode.<sup>19</sup> Zo’n discussie en WODC-onderzoek juigen wij van harte toe. Het is namelijk niet altijd zo evident of een bepaalde nevenbetrekking (zeker in een concreet geding) nu wel of niet compatibel is, ook al staat de persoonlijke integriteit van de betreffende rechter volstrekt niet ter discussie. De Britse Lawlord Lenny Hofmann kan hier van meepraten.<sup>20</sup>

#### 4. Plaatsvervanger toch op zijn retour

De ontwikkelingen sinds het symposium geven te zien dat wetgeving en beleid met betrekking tot de plaatsvervangers niet de richting zijn opgegaan zoals gesuggereerd door Verburg (geen plaatsvervangers, tenzij in het kader van de opleiding), maar ook niet

16 N. Huls, *Make my day: een rechtssociologische herwaardering van faillissementswaarden*, Universiteit Leiden 1998, p. 11-12.

17 Zie hierover ook de noot van I.C. van der Vlies bij EHRM 28 september 1995 (Procola t. Nederland), *AB* 1995, 588.

18 Zie K. Rijlaarsdam, ‘Hoe hoger, hoe voorzichtiger. De toelaatbaarheid van bijbanen binnen de rechterlijke macht’, *Mr.*, september 1998, p. 15-16.

19 Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer (1 februari 1999), *Kamerstukken II* 1998-1999, 26 352, nr. 3, p. 6.

20 Zijn betrokkenheid bij Amnesty International leidde tot een ‘retrial’ van het verzoek tot uitlevering van Pinochet aan Spanje. Zie M. Kuijer, ‘Vechten voor de “goede zaak” kan ook al niet mee door de beugel: schijn van partijdigheid in het Britse House of lords in de pinochet-zaak’, *NJCM-Bulletin* 1999, p. 221-223.

de richting van Ingelse (verbod op advocaten als rechters-plaatsvervangers in het arrondissement of ressort waar hun praktijk gevestigd is). In de hierboven reeds aangehaalde brief van Minister van Justitie Korthals aan de Tweede Kamer wordt verslag gedaan van het sinds eind 1997 gevoerde beleid met betrekking tot de rechters-plaatsvervangers. Uit de brief blijkt dat het concept-wetsvoorstel, dat door minister Sorgdrager was opgesteld, om te komen tot een verbod voor de advocaat om in het eigen rechtsgebied als rechter-plaatsvervanger op te treden, na overleg met de NVvR en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), niet als wetsvoorstel is ingediend. De NVvR en de NOVA hebben een aanzet gegeven voor het opstellen van uitgangspunten bij de toedeling van zaken door de president aan rechters en plaatsvervangers. Het is nu aan de presidentenvergaderingen om, aan de hand van deze aanzet definitieve uitgangspunten te formuleren voor het toedelingsbeleid voor zaken aan rechters.<sup>21</sup>

Minister Korthals deelt de mening van zijn voorgangster, dat het feit dat het rechter-plaatsvervangerschap zich heeft ontwikkeld tot een structurele voorziening om capaciteitsproblemen op te vangen een ongewenste situatie oplevert. De financiële afspraken die in het regeerakkoord zijn neergelegd laten echter niet genoeg ruimte om op grote schaal te beginnen met het afbouwen van de inzet van rechters-plaatsvervangers.<sup>22</sup> Hieraan kan dan ook geen prioriteit worden gegeven. Wel is reeds in 1997 aan de presidenten van de rechterlijke colleges informeel verzocht om voorlopig af te zien van het voordragen van advocaten als rechter-plaatsvervanger in het eigen rechtsgebied. Aan dit verzoek is goed gehoor gegeven. Daarnaast is de inzet van rechters-plaatsvervangers ook in het algemeen (en met name in de strafsectoren) teruggebracht. Hierdoor is de rechtsprekende macht al minder afhankelijk geworden van de inzet van plaatsvervangers. En hoewel het geen beleidsprioriteit op zich is om de plaatsvervangers terug te dringen, lijkt het erop dat het rechter-plaatsvervangerschap nog wel wat verder op zijn retour zal gaan. In de regeringsplannen voor de vernieuwing van de rechterlijke organisatie is namelijk wel geld gereserveerd om de strafsectoren van de rechterlijke colleges te versterken. Juist binnen de strafsectoren moest en moet relatief vaak een beroep worden gedaan op plaatsvervangers. Een financiële impuls voor juist deze sectoren zal als neveneffect hebben dat de inzet van plaatsvervangers kan verminderen. Voor bepaalde specialismen en gevallen van ziekte of vakantie zal echter ongetwijfeld nog lange tijd een beroep gedaan blijven worden op plaatsvervangers.<sup>23</sup>

21 *Kamerstukken II 1998-1999*, 26 352, nr. 3, p. 3.

22 Volgens het rapport-Leemhuis zou voor volledige afbouw van de inzet van rechters-plaatsvervangers structureel f 34 miljoen nodig zijn.

23 Vgl. *Kamerstukken II 1998-1999*, 26 352, nr. 3, p. 3-5.

## 5. Aantallen raio's en buitenstaanders, hun selectie en opleiding

Wij keren terug naar de discussie tijdens het symposium. Ingelse stelt dat ongeveer 26% van de nu zittende rechters afkomstig is uit de raio-opleiding. Hij vindt dit aantal niet te laag en ziet geen reden om daarin verandering aan te brengen. Het is volgens hen geen probleem dat er meer buitenstaanders dan raio's zijn. De buitenstaanders hebben immers een voor de rechtspraak relevante ervaring die de raio's missen: omgekeerd is dat minder duidelijk. Veel van de discussiedeelnemers zijn het op dit punt met Ingelse eens, men ziet meer voordelen in het opbouwen van enige werk- en levenservaring voorafgaand aan het rechterschap of de opleiding daartoe, dan in het op jeugdige leeftijd instromen in de raio-opleiding. Geen reden dus om te streven naar meer raio's en minder buitenstaanders binnen de rechterlijke macht.

Verburg opponeert en meent dat maatregelen genomen moeten worden om het percentage raio's omhoog te brengen, in de richting van de 50%. De raio-opleiding kweekt nu eenmaal bij uitstek 'generalisten', die op velerlei gebied inzetbaar zijn. Tegelijkertijd realiseert Verburg zich dat een sterke toename van het aantal raio's (zeker op korte termijn) niet gewenst en ook niet goed mogelijk is. Het aantal aanmeldingen voor de raio-opleiding loopt terug en het is nu reeds zo dat bij de aanmelders voor de raio-opleiding niet altijd genoeg geschikte kandidaten zitten om het aantal beschikbare opleidingsplaatsen te vullen.

Dit brengt ons op de vraag waaraan dit zou kunnen liggen. (a) Zit er iets niet goed in het selectieproces? (b) Zitten er gebreken in de juridische (voor)opleiding aan de universiteiten? Of is (c) het rechterschap niet aantrekkelijk genoeg meer om de daarvoor gekwalificeerde mensen te interesseren?

*Ad (a)* Wie zijn oor te luisteren legt bij de vele nog niet zo lang afgestudeerden die zich tevergeefs waagden aan de eerste ronde van het raio-selectieproces hoort wel de nodige kritiek op de relevantie van de gehanteerde tests. Er zijn echter ook kandidaten die wel door de selectie kwamen, die vraagtekens zetten bij de procedure. Recentelijk zei een raio in een kranteninterview hierover het volgende:

'Het is heel moeilijk op de raio-opleiding voor rechterlijk ambtenaren te komen, de selectie is één grote afvalrace. Ik ken genoeg mensen die heel goede rechters zouden zijn, maar die niet eens door de eerste test zijn gekomen, omdat ze geen wiskundige figuurtjes konden vouwen.'<sup>24</sup>

De Vertrouwenscommissie raio-selectie kwam in 1996, naar aanleiding van het follow-up onderzoek raio's, evenwel tot een positiever beeld van de selectieprocedure: in geval van een hoge score bij de intelligentietest van RPD Advies volgt doorgaans ook een

<sup>24</sup> De 31-jarige raio J. Biesma in: M. Smilde, 'De rechter heeft nog steeds enige status', *Trouw* 22 februari 1999, p. 4.



goede beoordeling bij de praktijkstages (met name de stage in de bestuurssector), de selectieprocedure blijkt goed in staat uitval tijdens de opleiding te voorkomen en de scores op de intelligentietest hebben een belangrijke voorspellende waarde voor het toekomstig functioneren in de praktijk.<sup>25</sup>

Los van de selectie aan het begin van de raio-opleiding is er op verschillende plaatsen overigens ook discussie over het verdere verloop en de inrichting van die opleiding. Een van de punten in die discussie betreft opnieuw de 'frisse wind' en de voeding vanuit de samenleving voor de rechterlijke macht. Otte (raadsheer in het Gerechtshof te Arnhem) sprak in het *NJB* zijn zorg uit over de werkdruk waarmee raio's worden geconfronteerd:

'De doorsnee gerechtelijke organisatie is op dit moment niet toegesneden op het bewerkstelligen van een optimaal opleidingsklimaat. De productiedruk is dermate hoog dat de raio, behoudens zijn opleidingsverplichtingen buiten het gerecht, volledig wordt ingeroosterd als griffier en later als substituut-officier respectievelijk als rechter-plaatsvervanger.

Uitgangspunt is dat de verhouding tussen het theoretische en praktische gedeelte van de opleiding 40-60% bedraagt. Dit betekent onder meer dat de raio niet alleen voldoende gelegenheid krijgt om aan de opleiding deel te nemen, maar ook dat hij de theoretische leerstof kan voorbereiden op de werkplek. Het is twijfelachtig of veel raio's aan die voorbereiding op het werk toekomen. Indien in groeiende mate sprake is van voorbereiding in de vrije tijd dient aan deze gang van zaken een einde te worden gemaakt door de vaste formatie uit te breiden.<sup>26</sup>

Hoewel Otte wel is bekritiseerd over zijn opmerkingen bij de raio-opleiding,<sup>27</sup> betrof deze kritiek niet het hierboven aangehaalde punt. Vanuit het oogpunt van de 'frisse wind' die onder meer veroorzaakt kan worden door nevenfuncties – ook bij rechters in opleiding – dient onzes inziens het opleidingsprogramma niet zo overladen te zijn dat in de opleidingsperiode geen mogelijkheden meer zijn voor het ontwikkelen van maatschappelijke (neven)activiteiten. Wij zijn geneigd om met Otte te twijfelen aan de mogelijkheden voor raio's om alle opleidingsonderdelen 'in werktijd' voor te bereiden.<sup>28</sup>

25 Zie *Trema* 1996, p. 299-301

26 M. Otte, 'Magistraat in wording. Kanttekeningen bij de opleiding tot rechterlijk ambtenaar', *NJB* 1998, p. 1553-1559.

27 P.K. van Riemsdijk e.a., 'Kanttekeningen bij de kanttekeningen bij de opleiding tot rechterlijk ambtenaar', *NJB* 1998, p. 2079-2080.

28 De auteurs dezes zijn lid van de werkgroep staatsrecht van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), een vrijwilligersorganisatie die onder meer wetsvoorstellen en beleidsnota's commentarieert vanuit een onafhankelijk mensenrechtelijk perspectief. Binnen deze werkgroep van ongeveer 12 leden waren de afgelopen jaren drie personen actief die binnen enkele maanden na hun toelating tot de raio-opleidingen genoodzaakt waren om hun werkzaamheden bij de werkgroep te staken wegens de grote werkdruk. Dit is natuurlijk een volstrekt willekeurige en persoonlijke ervaring, maar het is wel opvallend.

Hierdoor ontstaat toch een situatie waarin rechters in opleiding voor een periode van ongeveer 6 jaar dermate worden opgeslokt door het rechterlijk apparaat dat van contact met en voeding vanuit de samenleving weinig overblijft.

*Ad (b).* Verburg constateert dat bij de aanmelders voor de raio-opleiding niet genoeg mensen zitten die van voldoende kwaliteit zijn. Of dit voorkomen zou kunnen worden door aanpassingen in de juridische vooropleiding aan de universiteiten is echter niet zo makkelijk te beantwoorden. Er is bij de aanmelders niet alleen sprake van een tekort aan parate juridische kennis, maar ook aan 'rijpheid' en dat is niet puur iets dat je op een universiteit kunt aanleren. Wij merken hierbij op dat de verkorting van de studieduur in de afgelopen jaren ertoe leidt dat afstuderen op steeds jongere leeftijd plaatsvindt. Dit heeft dan ook consequenties voor de aanmelding voor de raio-opleiding. Die geschiedt in de meeste gevallen kort na het afstuderen.

Vanuit enkele universiteiten zijn in de loop van 1998 suggesties gedaan voor aanpassingen in de juridische opleiding, speciaal met het oog op de rechtersopleiding. Decaan Mols van de juridische faculteit in Maastricht stelde voor om studenten aan het begin van hun vierde studiejaar de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een tweejarige specialisatie ter voorbereiding op de rechtersopleiding. In het eerste specialisatiejaar zouden dan veel 'rechtersvakken' aan de orde moeten komen, zoals sociologie en criminologie. Het tweede jaar zou dan moeten bestaan uit praktijkstages bij een gevangenis, rechtbank of advocatenkantoor. Na afloop van deze twee jaar specialisatie zou de raio-opleiding dan nog maar vier jaar hoeven te duren, hetgeen een jaar 'tijdwinst' zou opleveren. Dit laatste lijkt Mols waarschijnlijk belangrijk om het tekort aan rechters op kortere termijn te kunnen aanvullen. Vooralsnog lijken zijn voorstellen echter niet erg enthousiast te worden ontvangen.<sup>29</sup> Ook Brenninkmeijer, decaan van de Leidse juridische faculteit, heeft ideeën voor een extra studiejaar voor studenten die zich willen aanmelden voor de raio-opleiding (een 'togajaar').<sup>30</sup> Probleem daarbij is echter dat de universiteit het geld niet heeft om dat extra studiejaar te financieren. Het ministerie van Justitie zou zo'n extra studiejaar moeten bekostigen. Het is hoogstwaarschijnlijk een utopie om te denken dat de minister daar geld voor zal kunnen vrijmaken, zeker als niet op voorhand vaststaat dat de betreffende studenten ook daadwerkelijk zullen doorstromen richting de raio-opleiding.

29 Het komt ons voor dat zijn ideeën slecht aansluiten bij de bestaande raio-opleiding, waarin juist die praktijkervaring in ruime mate via stages in de verschillende rechtbanksectoren en daarbuiten kan worden opgedaan. Bovendien brengt een snellere opleiding alleen maar met zich dat de studenten op nog jongere leeftijd reeds op de rechtersstoel zouden komen te zitten, terwijl de problemen juist (mede) schuilen in het gebrek aan levenservaring van de beoogde rechters. Ten slotte zal de raio-opleiding niet snel geneigd zijn om de selectie van kandidaten deels uit handen te geven aan de universiteiten. Als die strenge selectie voor de daadwerkelijke raio-opleiding overeind blijft, lopen de universiteiten de kans studenten in een specifieke richting op te leiden waarvoor ze vervolgens niet worden geselecteerd.

30 Zie Leids Universiteir Weekblad *Mare*, 5 november 1998, p. 1 en 4.

*Ad (c).* Zowel Ingelse als Verburg maken zich enige zorgen over de aantrekkingskracht van het rechterschap. De werkdruk binnen de rechterlijke macht is hoog, zeker bij de management- en coördinerende functies.<sup>31</sup> Dit wordt echter niet gezien als het voornaamste punt met betrekking tot de verminderde aantrekkingskracht. Ingelse brengt naar voren dat, met name vanuit de politiek, steeds meer nadruk gelegd wordt op de hoeveelheid zaken die een rechterlijk college afhandelt, terwijl een rechtvaardig oordeel in elke zaak vergt dat er voldoende tijd en aandacht aan besteed kan worden. Zo dreigt een situatie te ontstaan waarin de politiek een bepaald soort rechtspraak wil en die door toenemende politieke en financiële druk richting de gerechten langzaam afdwingt. Ingelse stelt dat dergelijke punten, evenals de ontwikkelingen geschetst in het rapport-Leemhuis de aantrekkingskracht nog veel sterker zullen doen verminderen.

## 6. Ter afsluiting: een derde instroommogelijkheid

Het zal allicht zo zijn dat alle drie de bovengenoemde factoren enige invloed hebben op de toestroom van nieuwe kandidaten voor het rechtersambt. De discussiedeelnemers komen niet met pasklare antwoorden om de instroom van nieuwe rechters te bevorderen. Een ruime meerderheid is van mening dat aan alle kandidaten voor het rechterschap dezelfde eisen dienen te worden gesteld, dus geen lagere eisen of lichtere toelatingsprocedure voor bijvoorbeeld buitenstaanders die op latere leeftijd willen overstappen naar de rechterlijke macht.<sup>32</sup> De slotgedachte van Verburg om te komen tot een 'derde instroommogelijkheid' (naast de raio-opleidingen de horizontale instroom voor buitenstaanders) voor juristen in de leeftijdscategorie 30+,<sup>33</sup> die dan bijvoorbeeld zou kunnen bestaan uit een tweejarige opleiding, mag zich echter verheugen in uitbundige en algemene instemming.

31 Deze hoge werkdruk in die functies zorgt er onder meer voor dat zeer weinig vrouwen naar deze hogere functies binnen de rechterlijke macht doorstroomden, aldus R. van Os-Lang (vice-president rechtbank Amsterdam) en C. Terwee-van Hilten (president rechtbank Haarlem) in: H. Marijnissen, 'Vrouwe Justitia', *Trouw* 18 januari 1999, p. 11.

32 Ingelse meent dat de toelatingsprocedures voor buitenstaanders wel wat minder extensief zouden kunnen, met name om niet al te veel potentiële kandidaten voor het rechterschap af te schrikken.

33 Die reeds enige jaren werkervaring hebben, maar nog niet genoeg voor de horizontale instroom.